

Audience publique du 2 mars 2005

Recours formé par
Madame ..., (E) ...
contre une décision de la ministre de la Fonction publique et de la Réforme
administrative, ainsi que des communications du préposé du bureau de Recettes de
Luxembourg, sinon du directeur de l'administration des Contributions directes
en matière de rôle de restitution

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 18683 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif en date du 1^{er} octobre 2004 par Maître Mathias PONCIN, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Madame ..., ... , demeurant à E-..., tendant à l'annulation, sinon à la réformation d'un arrêté de la ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative, sous la signature du secrétaire d'Etat audit ministère, du 2 avril 2004, portant sur la restitution dans son chef du montant de 23.282,56 € pour la période du 6 janvier 1999 au 30 mai 2001 et pour autant que de besoin des autres décisions administratives qui se seraient greffées sur ledit arrêté ministériel et plus particulièrement de l'extrait de compte émanant du préposé du bureau de Recette de Luxembourg, sinon du directeur de l'administration des Contributions directes du 7 juillet 2004, portant sur le même montant ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du Gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 1^{er} décembre 2004 ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif en date du 28 décembre 2004 par Maître Mathias PONCIN au nom de Madame ... ;

Vu le mémoire en duplique du délégué du Gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 26 janvier 2005 ;

Vu les pièces versées au dossier et notamment l'arrêté ministériel et l'extrait de compte critiqués ;

Où le juge-rapporteur en son rapport, ainsi que Maître Sébastien COY, en remplacement de Maître Mathias PONCIN, et Madame le délégué du Gouvernement Jacqueline JACQUES qui se sont rapportés à leurs mémoires respectifs à l'audience publique du 31 janvier 2005.

Vu l'avis de rupture du délibéré du 4 février 2005 tendant à permettre aux parties de prendre position plus amplement concernant la compétence d'attribution du tribunal administratif entrevue sous les deux volets de l'exécution du budget et de la comptabilité de l'Etat, d'un côté et des contestations relatives à un ouvrier de l'Etat, de l'autre ;

Vu le mémoire additionnel déposé au greffe du tribunal administratif en date du 16 février 2005 par Maître Mathias PONCIN au nom de Madame ... ;

Vu le mémoire additionnel du délégué du Gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 23 février 2005 ;

Où le juge-rapporteur en son rapport complémentaire, Maître Karima HAMMOUCHE, en remplacement de Maître Mathias PONCIN, et Monsieur le délégué du Gouvernement Marc MATHEKOWITSCH s'étant rapportés à leurs mémoires respectifs à l'audience publique du 28 février 2005.

Considérant que suivant contrat de louage de services à durée indéterminée, Madame ... a été engagée en tant qu'ouvrière de l'Etat avec effet à partir du 15 février 1994 et fut affectée au ministère de l'Intérieur ;

Qu'à partir du 5 janvier 1998 elle s'est trouvée sans interruption en congé de maladie ;

Que le 31 juillet 2001, Madame ... s'est vu adresser de la part de l'administration du Personnel de l'Etat le courrier suivant :

« Madame,

L'administration du Personnel de l'Etat a été informée en date du 23 mai 2001 que vous étiez en congé de maladie sans interruption à partir du 5 janvier 1998. Ainsi mes services ont-ils été obligés de vous désaffilier à la Caisse de Maladie avec effet au 6 janvier 1999.

En effet, l'article 27.III, paragraphe 1.a) du contrat collectif des ouvriers de l'Etat stipule que « la continuation du paiement de salaire » ne peut pas dépasser 52 semaines en cas d'incapacité de travail.

Il s'ensuit que vous avez indûment touché les salaires du 6 janvier 1999 au 30 mai 2001, c'est à dire la somme de 939.216,- (neuf cent trente-neuf mille deux cent seize) francs.

Afin de régulariser votre situation, je vous saurais gré de bien vouloir virer le montant en question au CCP 3132-28 de la Trésorerie de l'Etat en ayant soin d'indiquer votre numéro du CCP.

Pour tous renseignements complémentaires, vous voudrez bien contacter l'agent responsable de votre dossier, à savoir.... Au cas où vous souhaiteriez un entretien personnalisé, je vous prie de bien vouloir vous adresser au service d'accueil de l'administration du Personnel de l'Etat pour convenir des date et heure d'une entrevue. » ;

Que suivant jugement du Conseil arbitral des assurances sociales du 6 mars 2001 confirmé par arrêt du Conseil supérieur des assurances sociales du 9 juillet 2001, il a été retenu que Madame ... ne saurait prétendre au bénéfice d'une pension d'invalidité ;

Qu'en date du 6 septembre 2001 elle a fait introduire par son mandataire un courrier de prise de position resté sans réaction directe de la part de l'administration du Personnel de l'Etat ;

Que le 7 juillet 2004 elle s'est vu adresser un extrait de compte de la part du préposé du bureau de Recette de Luxembourg, émergeant le montant de € 23.282,56 redû à l'Etat ;

Que sur réclamation du mandataire de Madame ... du 27 mai 2004, le préposé du bureau de Recettes de Luxembourg de répondre le 29 suivant qu'il a été chargé par la ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative de récupérer le prédit montant auprès de Madame ... sur base de l'arrêté ministériel du 2 avril 2004 y joint et ce conformément aux dispositions de l'article 65 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ;

Considérant que par requête déposée en date du 1^{er} octobre 2004, Madame ... a fait introduire un recours tendant à l'annulation, sinon à la réformation de l'arrêté ministériel du 2 avril 2004 précité, et, pour autant que de besoin, des autres décisions administratives qui se seraient greffées sur ledit arrêté ministériel et plus particulièrement de l'extrait de compte émanant du préposé du bureau de Recette de Luxembourg, sinon du directeur de l'administration des Contributions directes du 7 juillet 2004 portant toujours sur le même montant à restituer de 23.282,56 € ;

Considérant que la question d'ordre public de la compétence d'attribution du tribunal en la matière n'ayant point été traitée directement par les parties, le tribunal a ordonné la rupture du délibéré afin de permettre aux protagonistes de prendre position plus amplement concernant la compétence *ratione materiae* du tribunal administratif

entrevue sous les deux volets de l'exécution du budget et de la comptabilité de l'Etat, d'un côté, et des contestations relatives à un ouvrier de l'Etat, de l'autre ;

Considérant que le délégué du Gouvernement conclut à l'incompétence du tribunal administratif pour connaître du recours dirigé contre l'arrêté ministériel du 2 avril 2004, entrevue sous ces deux aspects, tout en faisant remarquer que la partie demanderesse n'était pas dépourvue de possibilité de recours dans la mesure où elle aurait pu attaquer la décision précitée de l'administration du personnel de l'Etat du 31 juillet 2001, contre laquelle elle avait réclamé à un niveau précontentieux en date du 6 septembre 2001 ;

Que la partie demanderesse de faire valoir que l'arrêté ministériel déféré du 2 avril 2004 s'analyse en un acte détachable ayant le caractère d'une décision administrative individuelle faisant grief, en se référant à l'arrêt de la Cour administrative du 13 juin 2002 (n° 14421C du rôle) ;

Qu'elle précise que la juridiction administrative est incompétente pour trancher le fond du litige et qu'il serait tout simplement demandé au tribunal d'annuler la procédure de recouvrement engagée à travers l'arrêté ministériel du 2 avril 2004 ainsi que les actes subséquents intervenus ;

Considérant qu'encore qu'une partie n'entende introduire un recours en réformation qu'en ordre subsidiaire, il convient d'analyser en premier lieu si un recours de pleine juridiction est prévu en la matière, étant donné que l'existence d'une telle possibilité rendrait irrecevable l'exercice d'un recours en annulation contre la même décision ;

Considérant qu'aucune disposition légale ne prévoyant de recours au fond en la matière, le tribunal est en toute occurrence incompétent pour connaître du recours en réformation introduit en ordre subsidiaire ;

Considérant que la compétence d'attribution des juridictions administratives est circonscrite par l'article 95bis de la Constitution retenant que le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative, ces juridictions connaissant du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi ;

Considérant qu'en vertu de l'article 84 de la Constitution, les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux de l'ordre judiciaire ;

Considérant que contrairement à l'hypothèse des fonctionnaires et employés de l'Etat, les contestations issues de la relation de travail des ouvriers de l'Etat avec leur employeur ne relèvent point de la compétence des juridictions de l'ordre administratif, mais de celle des tribunaux du travail ;

Considérant que bien que la toile de fond du recours sous analyse soit constituée par la relation de travail de la demanderesse en tant qu'ouvrière de l'Etat et les paiements de son salaire effectués au-delà de la cessation d'icelle, l'objet du litige, tel que cerné par la demanderesse, ne saurait cependant être relié de façon immédiate auxdites relations de travail, étant donné que le recours est directement dirigé contre l'arrêté ministériel déféré en tant qu'il se trouve à la base de la procédure en restitution des salaires payés après la cessation du contrat d'emploi invoquée ;

Que la question de la compétence du tribunal administratif ne se pose dès lors pas sous cet aspect comprenant notamment la question non déférée de savoir si la relation de travail entre parties a pu cesser de plein droit, sans l'intervention d'une décision judiciaire, à la date du 30 mai 2001 et si les salaires payés postérieurement à celle-ci ont été indûment réglés à la demanderesse ;

Considérant que l'arrêté ministériel déféré du 2 avril 2004 s'inscrit dans les prévisions de l'article 65 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, lequel dispose que « *(1) Les paiements indûment effectués donnent en principe lieu à l'établissement de rôles de restitution par l'ordonnateur. Les rôles de restitution sont soumis au visa du contrôleur financier et recouverts par les comptables publics chargés de la perception de ces recettes.*

(2) Les paiements indûment effectués à titre de rémunération du personnel de l'Etat peuvent être régularisés par l'administration du personnel de l'Etat moyennant l'imputation des sommes en question sur les rémunérations futures. La régularisation est soumise au visa préalable du contrôleur financier. »

Considérant qu'à titre liminaire il convient de délimiter à partir de l'énoncé du recours introductif d'instance quels sont exactement les actes à travers lui déférés ;

Considérant que si dans le corps de la requête, la demanderesse vise à la fois l'arrêté ministériel du 2 avril 2004 et, pour autant que de besoin, les décisions administrative qui se sont greffées sur ledit arrêté ministériel et plus particulièrement l'extrait de compte du 7 juillet 2004, il n'en reste pas moins qu'à travers son dispositif c'est par rapport au seul arrêté ministériel en question qu'est demandée l'annulation sinon la réformation, tandis que le jugement à intervenir serait à déclarer commun, à l'administration des Contributions directes et subsidiairement au ministre d'Etat, sinon plus subsidiairement au ministre des Finances et au receveur de l'administration des Contributions directes de Luxembourg ;

Considérant qu'à partir du libellé clair du dispositif de la requête introductive d'instance limitant l'annulation sinon la réformation demandée au seul arrêté ministériel y visé du 2 avril 2004, le tribunal est amené à dégager que le seul acte administratif individuel déféré est constitué par ledit arrêté ministériel émanant de la ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative ;

Considérant que dans la mesure où les autorités administratives par rapport auxquelles une déclaration de jugement commun est sollicitée relèvent toutes de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, dûment représenté à l'instance, il n'y pas lieu de donner autrement suite à la demande en déclaration de jugement commun formulée ;

Considérant que tout comme sous l'empire de la loi modifiée du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'Etat, les juridictions administratives sont incompétentes sous l'empire de la loi du 9 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat pour connaître en principe d'affaires qui se situent non pas dans le cadre de la loi modifiée du 7 novembre 1996 concernant l'organisation des juridictions de l'ordre administratif, mais dans celui de l'exécution du budget et de la comptabilité de l'Etat (cf. trib. adm. 2 avril 2001, n° 12490 du rôle, trib. adm. 17 décembre 2001, n° 12830 du rôle, confirmé sur ce point par Cour adm. 13 juin 2002, n° 14421C du rôle, Pas. adm. 2004, V° Compétence, n° 42, p. 114) ;

Considérant que dans l'espèce ayant donné lieu à l'arrêt précité du 13 juin 2002, la Cour administrative, après avoir confirmé l'incompétence de principe des juridictions de l'ordre administratif pour connaître des décisions posées dans le cadre de l'exécution du budget et de la comptabilité de l'Etat, a, au vu des particularités de la cause lui soumises, retenu la compétence de la juridiction administrative pour connaître du recours dirigé contre l'arrêté ministériel du ministre du service ayant mis en marche la procédure de recouvrement sur base de la loi modifiée du 27 juillet 1936 précitée, pour éviter que la justiciable concernée ne soit dépourvue de toute possibilité de recours, voire de pouvoir faire valoir ses moyens et observations ;

Considérant que contrairement à l'article 40 de la loi modifiée du 27 juillet 1936, l'article 65 de la loi modifiée du 9 juin 1999 applicable en l'occurrence, prévoit, en matière de paiements indûment effectués au titre de rémunération du personnel de l'Etat une procédure spéciale initiée par l'administration du personnel de l'Etat ;

Considérant que dans le cadre de cette procédure est intervenue en l'occurrence la décision de l'administration du personnel de l'Etat prérelatée du 31 juillet 2001, à l'encontre de laquelle la demanderesse a fait introduire en date du 6 septembre 2001 un courrier circonstancié de prise de position équivalant à un recours précontentieux ;

Considérant qu'il appert que ce recours précontentieux n'aboutissant pas, faute de réaction plus en avant de l'autorité administrative compétente, la demanderesse disposait d'un recours contentieux en la matière, qu'elle n'a point exercé ;

Considérant qu'il s'ensuit que contrairement à l'hypothèse visée par l'arrêt précité du 13 juin 2002, aucune exception à la règle d'incompétence des juridictions de l'ordre administratif pour connaître d'affaires se situant dans le cadre de l'exécution du budget et de la comptabilité de l'Etat ne s'impose, de sorte que l'arrêté ministériel déferé, s'inscrivant entièrement dans le cadre de l'exécution en question, n'est point à qualifier d'acte détachable contre lequel un recours devant le tribunal administratif serait ouvert ;

Que dès lors le tribunal est incompétent pour connaître du recours ;

Par ces motifs,

le tribunal administratif, première chambre, statuant contradictoirement ;

se déclare incompétent pour connaître du recours ;

condamne la demanderesse aux frais.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 2 mars 2005 par :

M. Delaporte, premier vice-président

Mme Lenert, premier juge

M. Sünner, juge

en présence de M. Schmit, greffier en chef.

s. Schmit

s. Delaporte